

Intervention CCREFP (9/3/04, Conseil Régional)

Les fonctions d'accueil, information et orientation à l'épreuve de la coordination de l'action publique

Précautions préalables vis à vis d'un thème qui n'était pas au centre des travaux de l'intervenant

Introduction : la nécessité de contextualiser les questions

Les précautions sont d'autant plus nécessaires qu'il s'agit d'une action publique particulièrement délicate à analyser. Plusieurs types de raisons y concourent. Elles tiennent à :

Son positionnement : Ainsi que l'avait clairement montré le second rapport d'évaluation du CCPRA, il ne s'agit pas un secteur d'action publique autonome. Il se situe à la jonction de plusieurs autres secteurs : l'action sociale, l'éducation et la formation – initiale et continue -, la régulation du marché du travail, et même le développement économique. On ne peut donc en penser les enjeux indépendamment de ceux qui traversent ces derniers (voir ci-dessous). Néanmoins, n'y aurait-il pas lieu de distinguer des questions relatives à la primo-insertion professionnelle et sociale qui doit être prise sur un terme relativement long (jusqu'à l'âge de trente ans, terme auquel tendent à se stabiliser les positions sur les différents segments du marché du travail), de celles relatives aux reconversions, mobilités, retours sur le marché du travail ?

Sa structuration caractérisée 1. par une multiplicité d'acteurs comme le rappellent fortement les attendus de votre réflexion ; 2. par l'hétérogénéité des fonctions elles-mêmes, dont la cohérence ne va peut-être pas de soi (exemple, au sein de l'EN, du peu de lien entre d'un côté A et I qui dépendent des CIO et Copsy et, de l'autre, O qui résultent des décisions des conseils de classe de fin de 3^{ème} et de seconde). N'y aurait-il pas lieu de hiérarchiser les enjeux, de se focaliser sur les processus d'orientation, qui se situent à la jonction des attentes individuelles et de la sélectivité des dispositifs de formation et d'emploi, et de faire de A et I des ressources à construire en cohérences avec les objectifs donnés préalablement à O ?

Son contexte sociétal : il est sujet à de très fortes transformations structurelles. Elles sont multiples : outre le contexte de très fort rationnement de l'emploi, pour les jeunes en particulier en France, il faut plus particulièrement en mentionner deux :

. L'un, du côté de l'emploi, avec la « déstabilisation » des marchés internes du travail des entreprises qui, historiquement, ont constitué le soutien privilégié des cheminements des individus qui, en tout cas, contribuait à sécuriser les trajectoires.

. L'autre du côté de la formation avec le fait que plus de la moitié d'une classe d'âge rentre dans l'enseignement supérieur, ce qui multiplie les possibilités de bifurcation et la diversité des trajectoires de formation initiale (dans le supérieur, l'enjeu de la professionnalisation et de l'insertion est immédiatement présent dans les choix et les arbitrages des individus). Cet enseignement supérieur rentre-t-il d'ailleurs dans le champ de la réflexion du groupe ?

A partir de là, l'intervention qui, comme cette introduction, s'attachera à dégager des points de débats, traite de deux dimensions privilégiées : le sens de l'action publique d'une part, son instrumentation et son organisation d'autre part.

Les référentiels d'action publique

Comme le notent les différents textes relatifs à ce champ déjà publiés, l'élaboration de référents communs est une étape – préalable ou finale ? – à la construction d'une action publique partagée, qui implique de multiples acteurs, aux logiques institutionnelles souvent cloisonnées. Mais que met-on derrière cette invocation du partage des références ? Il faut d'emblée noter que deux registres sont constitutifs de ces référentiels d'action publique : en effet, ils ont vocation à définir ce qu'il est juste et ce qu'il est efficace de faire. Les référents dans les deux matières peuvent puiser à une pluralité de répertoires.

Les questions de justice ne sont-elles pas trop souvent négligées au regard des exigences d'efficacité (du placement dans l'emploi des personnes) ? Comme le notait le rapport du CCPR, les questions d'égalité des chances sont souvent limitées aux questions d'équilibre géographique. Mais on peut prendre en compte différentes autres dimensions :

Les premières ont trait à la construction des choix ou, dit en négatif, à l'intériorisation des contraintes sociales :

dans le système de formation initiale, l'auto-sélection n'est guère compensée (exemple des filles – ce qui met en jeu une autre politique, celle des modes de garde, dans la mesure où les filles anticipent sur les exigences de la conciliation future entre vie professionnelle et vie familiale - et des milieux populaires, voir les travaux de Marie Duru-Bellat). Elle induit ensuite des processus d'intériorisation des conséquences de cette auto-sélection qui « naturalisent » progressivement les inégalités d'orientation

- ultérieurement, sur le marché du travail, des processus du même ordre sont en jeu. Ainsi, les secteurs secondaires du marché du travail ne permettent pas aux travailleurs d'accéder à une expérience professionnelle transférable sur les marchés primaires. Les passages d'un individu dans les segments secondaires ne font qu'augmenter la probabilité future d'y demeurer. Mais la segmentation s'auto-perpétue aussi subjectivement par l'adaptation des goûts. Piore a utilisé l'idée d'un « goût endogène » pour suggérer un « syndrome s'auto-perpétuant » dans lequel un placement initial des groupes discriminés dans le secteur secondaire, développe chez leurs membres des habitudes de travail qui perpétue, par effet de rétroaction, la discrimination.

On est loin de la belle rhétorique du projet ! La logique des projets et des inégalités ou asymétries que ces derniers enregistrent doit être compensée (« projet » = interface entre contraintes sociales et autonomie relative de l'acteur ou encore « l'interface entre l'histoire de l'agent et le type de rapport qu'il construit au futur », les inégalités en ce domaine sont évidemment fortes, compte tenu des socialisations différenciées de personnes.

Ce qui fait une transition vers le 2^{ème} grand type de problèmes que je voulais évoquer, à savoir les *questions d'irréversibilité*. En théorie de la justice, il est devenu commun de dire que, pour être justes, les épreuves auxquelles sont soumises les personnes doivent être re-jouables. On a déjà vu que l'auto-sélection au sein des processus d'orientation pouvait être redoutable de ce point de vue. Mais on peut aller au-delà et considérer que les dispositifs à la française sont souvent trop irréversibles (on a vu se renforcer la segmentation au sein de l'enseignement secondaire depuis 1993 ; on sort sans guère d'espoir de retour du système de

formation initiale ; la formation continue ne compense pas grand chose ; la VAE peut aussi bien être un levier remarquable comme un leurre, producteur de nouvelles inégalités si la préparation des projets est laissée à la seule initiative individuelle : les mécanismes d'auto-sélection risquent d'être très aigües).

Dès lors, la question qui se pose aux institutions représentées dans le groupe est la suivante :

Quelle importance relative – on est toujours dans la recherche de compromis entre diverses exigences – donnerez-vous à ce type de problèmes, quelles ressources y consacrerez-vous pour compenser cette inégalité « spontanée » des processus d'orientation ?

De la même manière, la construction des politiques d'AIO ne peut se faire indépendamment des *registres d'efficacité* que l'on sélectionne ou hiérarchise et des horizons dans lesquels on inscrit l'action publique, ce qui demande de disposer au préalable ou d'élaborer chemin faisant des stratégies en la matière. Ainsi comment se hiérarchisent les différents objectifs de l'action publique régionale (réponse aux demandes économiques territoires, élever le capital humain, parcours et insertion des individus). Les configurations d'acteurs concernés ne sont d'ailleurs pas les mêmes (voir ci-dessous).

Accent mis sur les besoins économiques – l'information sera apportée pour l'essentiel par les branches vis à vis des emplois existants ou de ceux qu'elles peuvent prévoir – l'orientation sera appelée à se faire en direction de pôles de compétence, avec des exigences évidentes de mobilité géographique, si tant est que l'on cherche à sortir « des dépendances de sentier locales ».

Accent mis sur les équilibres géographiques : égalité d'accès territorial aux diverses formations, nécessairement plus dispersée, orientation en fonction de projets territoriaux de développement, système d'information adéquat (sur lequel la région est sans doute en avance)

Accent mis, initialement au moins sur les situations des usagers – des jeunes par exemple - sur le marché du travail, ce qui conduira à se détourner de toute politique de remplissage de sections déficitaires pour privilégier l'identification des besoins diversifiées des personnes (appareillage d'information sur les trajectoires des personnes, des jeunes en particulier, sur le marché du travail) ; exigence forte en terme d'individualisation et donc de flexibilisation de l'offre tant initiale que continue comme préalable ou condition au déploiement des dispositifs d'orientation.

Dans les deux cas, des distinctions peuvent être opérées selon que l'on vise à fluidifier à court terme le marché du travail, ce qui conduira, sur le premier registre d'efficacité évoqué ci-dessus, à mettre l'accent sur l'accès à des formations professionnelles courtes et ciblés ou, selon que l'on s'inscrit dans une perspective de plus long terme tournée vers le développement de compétences plus générales, ce qui conduira à privilégier l'orientation vers de plus hauts niveaux (logiques de « classes passerelles » ; accent mis sur les formations longues et la remise à niveau). Cela n'exonère pas d'une réflexion sur l'articulation entre connaissances et compétences – voir les résultats de l'enquête Pisa de l'OCDE -.

Où en sont les projets régionaux à cet égard car l'on voit bien que selon les registres privilégiés, les configurations d'acteurs pertinentes en matière d'AIO ne seront pas être les mêmes ?

Trois dimensions organisationnelles doivent être prises en compte :

La qualité de la coordination d'une offre d'information et d'orientation qui émane, potentiellement, de multiples acteurs : en tout état de cause, ce n'est pas à l'utilisateur de coordonner les services publics par le simple déroulement de sa trajectoire : c'est l'exigence minimaliste. Ou

encore comment passer, pour reprendre les termes du rapport de la seconde évaluation du CCPRA de la « juxtaposition », à « l'articulation » et, mieux encore, à la « coopération ». En outre, c'est un moyen de limiter les déperditions de ressources (voir exemple de la Corse).

Cette coordination de « qualité » est évidemment dépendante, en amont, de la conjonction réelle des régulations des diverses offres de formation (par exemple, la concurrence entre diverses offres de formation initiale peut contribuer à cloisonner les dispositifs et, au-delà, à affaiblir les capacités de signalement de certaines des certifications obtenues).

L'adaptation ou l'enrichissement de l'offre de services et la qualité des instruments d'intervention : cette offre est-elle complète, en particulier au regard des plus faibles, dont on a vu qu'ils ont tendance à s'auto-sélectionner ? Est-elle suffisamment adaptable à la diversité des situations et des attentes ? Il s'agit par exemple d'éviter les logiques de remplissage des sections ou des stages qui font que l'orientation est, au moins en partie, mise au service de la pérennisation de l'offre existante.

On sait (voir note DEP), par exemple, qu'à 63 % les raisons d'abandon de formation en lycées professionnels sont liées à la formation ou à l'établissement scolaire (seulement 15,5 % du fait de l'obtention d'un emploi). Pour 40,1 %, la formation ne correspondait pas tellement ou pas du tout à leurs vœux d'orientation. Parmi les 60 %, dont les vœux avaient été réalisés, seuls 57 % l'avaient fait en vue d'un métier qui leur plaisait particulièrement. Une majorité d'entre eux n'avait pas de projet professionnel précis.

Si l'on se donne comme perspective de sécuriser les parcours des plus fragiles, d'éviter les concurrences inutiles, de diminuer l'irréversibilité des choix, il faut encadrer strictement l'imputation des responsabilités aux personnes : L'évaluation-jugement des individus n'est acceptable que si elle est adossée au jeu véritable d'une assurance-compétence (en matière de formation continue, le nouveau DIF n'est que très partiel à cet égard). Plus précisément, si l'on se situe à la jonction des questions de justice et d'efficacité, on voit, au regard de diverses expériences internationales, que les exigences posées aux chômeurs au regard de l'accès aux dispositifs lors des processus de sélection et d'orientation ne sont légitimes que si elles s'inscrivent dans le déploiement d'une action publique qui est porteur de tout aussi fortes exigences de qualité de l'offre de services, ce qui met notamment en jeu la qualité de l'offre, de son adaptation aux caractéristiques des personnes, de la balance entre les droits et les devoirs des individus et de la collectivité : Workfare ou sécurisation des trajectoires ?

On peut admettre que soient fortement articulées bilans des compétences individuelles et accès à des formations mais là encore de strictes précautions doivent être prises pour éviter des dérives technicistes bien connues. En particulier, il faut souligner qu'il ne saurait y avoir d'outils absolus, porteurs d'une « vérité » des compétences. Les compétences existent « en situation », elles ne peuvent être disjointes de l'organisation et des contextes expérientiels particuliers que celle-ci crée ; elle est évidemment à rapporter à l'état du marché du travail et à la sélectivité qui y règne) : Avec Naville, on sait depuis longtemps qu'il y a par exemple une illusion du psychotechnicien qui entend détecter les aptitudes des élèves pour guider leur orientation. S'appuyant sur l'histoire, il soutient que la compétence (qu'il appelle toujours aptitude) dérive de la division du travail et qu'elle n'est pas plus indépendante de l'état du marché du travail ou de la concurrence que de celui du système de production. « Elle est moins une donnée naturelle ou individuelle que l'effet de l'apprentissage des métiers et donc de la division du travail » (voir Eyamard-Duvernay & Marchal).

L'amélioration de la connaissance sur les processus en jeu dans l'AIO : qualité du suivi des personnes (voir plus haut en terme de coopération) ; les résultats sont plus ou moins sophistiqués selon la diversité des situations que l'on veut traiter (voir l'exemple, dans le rapport de 2000 du CCPRA d'une Région qui avaient identifié, à l'issue d'un important travail d'études et d'expertise pas moins de sept catégories : «jeunes dépourvus de toute qualification qui ont besoin de soutien, ceux qui ont un objectif de niveau V ou de niveau IV, ou de niveau III, ceux qui cherchent une professionnalisation après un abandon en terminale non professionnelle, enfin les diplômés de niveau V et IV qui recherchent une formation complémentaire ».) Par de là leurs limites évidentes - que devrait faire reculer un développement des connaissances sur les trajectoires-, ces formes de catégorisation peuvent être le support d'actions plus transversales aux différents dispositifs d'orientation.

Elles sont indispensables à l'élaboration ultérieure du suivi et de l'évaluation de l'efficacité du service rendu aux usagers, si cette clé d'entrée est privilégiée.

Conclusion

Pour conclure, il faut insister sur le fait que cette action publique en matière d'AIO est doublement dépendante :

- de choix stratégiques en matière d'offre de formation qui, nécessairement mais, d'une manière de plus en plus variable d'une région à l'autre, sont amenés à composer des critères de justice et avec des registres d'efficacité
- de dimensions « sociétales » qui débordent largement l'horizon de l'action publique régionale mais sur lesquelles celle-ci peut peser significativement (exemples de la coopération et de la VAE).

Le 9 mars 2004

Eric Verdier (Directeur de recherche au Cnrs, Laboratoire d'économie et de sociologie du travail, UMR Cnrs et Universités de Provence et de la Méditerranée).